

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr,  
Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/27162 –**

### **Rechtsfortbildung durch das Bundesverwaltungsamt beim Transparenzregister**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Das Transparenzregister wurde mit dem Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen eingeführt. Das Geldwäschegesetz (GwG), das am 26. Juni 2017 in Kraft trat, setzt die Vierte Geldwäscherichtlinie der EU in nationales Recht um. In den §§ 18 bis 26 GwG ist das Transparenzregister geregelt. Dieses dient der Erfassung der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen des Privatrechts sowie von eingetragenen Personengesellschaften. Seit dem 1. Januar 2020 erstreckt sich diese Verpflichtung auch auf ausländische Vereinigungen, soweit diese Immobilien in Deutschland erwerben wollen. Ziel des Transparenzregisters ist die Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, indem die natürlichen Personen, die mehr als 25 Prozent der Gesellschaftsanteile halten oder mehr als 25 Prozent der Stimmrechte kontrollieren, offengelegt werden.

Anzugeben sind Vor- und Nachname, Geburtsdatum, Wohnort und Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses sowie die Staatsangehörigkeit (vgl. [https://www.bva.bund.de/DE/Das-BVA/Aufgaben/T/Transparenzregister/transparenz\\_node.html](https://www.bva.bund.de/DE/Das-BVA/Aufgaben/T/Transparenzregister/transparenz_node.html)).

Einsicht nehmen können die in § 23 Absatz 1 Nummer 1 GwG aufgeführten Behörden, die in § 2 GwG genannten Verpflichteten sowie die Mitglieder der Öffentlichkeit.

Geführt wird das Transparenzregister bei der Bundesanzeiger-Verlag GmbH, die als registerführende Stelle beliehen ist (vgl. Verordnung über die Übertragung der Führung des Transparenzregisters vom 27. Juni 2017). Die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesanzeiger-Verlag GmbH obliegt dem Bundesverwaltungsamt ([https://www.bva.bund.de/DE/Das-BVA/Aufgaben/T/Transparenzregister/\\_documents/Allgem\\_transparenz\\_kachel.html](https://www.bva.bund.de/DE/Das-BVA/Aufgaben/T/Transparenzregister/_documents/Allgem_transparenz_kachel.html)).

In seinen FAQ, die zuletzt am 19. August 2020 geändert worden sind, hat das Bundesverwaltungsamt seine Rechtsansichten zu Mitteilungspflichten dargestellt (abrufbar unter: [https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aufgaben/ZMV/Transparenzregister/Transparenzregister\\_FAQ.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=23](https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aufgaben/ZMV/Transparenzregister/Transparenzregister_FAQ.pdf?__blob=publicationFile&v=23)). Darin sind insbesondere Ausweitungen der Mitteilungsfik-

tion oder der wirtschaftlich Berechtigten enthalten, die über den Gesetzeswortlaut und den Gesetzeszweck hinausgehen (vgl. Bochmann, GmbHR 2021, R32 bis R34).

Nach Ansicht der Fragesteller obliegen derart weitreichende Änderungen der Grundkonzeption eines Gesetzes der Judikative oder der Legislative. Zwar kommt den Auffassungen des Bundesverwaltungsamtes nur eine verwaltungsinterne Bindungswirkung zu, gleichzeitig werden auf Grundlage dieser Auffassung Einzelfälle entschieden. Den Adressaten eines Bußgeldbescheids bleibt zur Klärung dann lediglich der Rechtsweg.

1. Wie begründet die Bundesregierung die Einschätzung des Bundesverwaltungsamtes, dass Eintragungen im Transparenzregister die Fiktionswirkung des § 20 Absatz 2 GwG nicht auslösen können (vgl. [https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aufgaben/ZMV/Transparenzregister/Transparenzregister\\_FAQ.pdf?jsessionid=8754844B3A35B3310D343398AFCF8881.intranet241?\\_\\_blob=publicationFile&v=23](https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aufgaben/ZMV/Transparenzregister/Transparenzregister_FAQ.pdf?jsessionid=8754844B3A35B3310D343398AFCF8881.intranet241?__blob=publicationFile&v=23), unter Nummer IV.1), im Lichte des Gesetzeszwecks einer möglichst effizienten Umsetzung ohne den Zusatzaufwand von Doppelmeldungen (vgl. Begründung des Regierungsentwurfs des Geldwäscherichtlinie-Umsetzungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 18/11555, S. 127 ff.)?

In § 20 Absatz 2 des Geldwäschegesetzes (GwG) ist vorgesehen, dass nur die Dokumente und Eintragungen eine Mitteilungsfiktion begründen können, die elektronisch aus den dort abschließend aufgeführten fünf Registern abrufbar sind. Das Transparenzregister zählt nicht zu diesen Registern. Daher kann ein dort vorgenommener Eintrag bei mehrstufigen Beteiligungsstrukturen keine Mitteilungsfiktion für andere Gesellschaften innerhalb des Konzernverbands auslösen.

2. Wie begründet die Bundesregierung, dass sich aus der Auffassung des Bundesverwaltungsamtes eine doppelte Meldepflicht ans Transparenzregister für sämtliche unter einer Vereinigung angesiedelten Vereinigungen ergibt, bei denen die wirtschaftlich Berechtigten von Beteiligungsketten ausschließlich durch eine Mitteilung an das Transparenzregister kenntlich gemacht werden können, obwohl sich aus dieser doppelten Meldung keine zusätzliche Transparenz ergibt (vgl. Bochmann, GmbHR 2021, R32 bis R34)?

In Umsetzung der Geldwäscherichtlinie ist grundsätzlich u. a. jede juristische Person des Privatrechts und eingetragene Personengesellschaft verpflichtet, der registerführenden Stelle Angaben zu den wirtschaftlich Berechtigten der Vereinigung mitzuteilen.

Diese Pflicht gilt als erfüllt, wenn sich die geforderten Angaben aus Dokumenten und Eintragungen ergeben, die elektronisch aus dem Handelsregister, dem Partnerschaftsregister, dem Genossenschaftsregister, dem Vereinsregister oder dem Unternehmensregister abrufbar sind. Können die mittelbar wirtschaftlich Berechtigten von Unternehmen in Beteiligungsketten nicht durch solche Eintragungen/ Dokumente ermittelt werden, verbleibt es bei der expliziten Meldepflicht. Dies gilt auch bei Eintragungen im Transparenzregister.

3. Gilt nach Auffassung der Bundesregierung die doppelte Meldepflicht auch für solche GmbHs, bei denen sich die wirtschaftlichen Berechtigungen nicht aus der Gesellschafterliste, sondern aus der Satzung oder aus Poolvereinbarungen ergeben?

Wenn ja, warum?

Satzungen oder Poolvereinbarungen sind keine Dokumente nach § 20 Absatz 2 Satz 1 GwG i. V. m. § 22 Absatz 1 Satz 1 GwG und reichen somit nicht aus, um die Mitteilung zu fingieren. Eine solche Fiktion soll nur dann eintreten, wenn sich die Angaben zu den wirtschaftlich Berechtigten bereits aus einer (zuvor) erfüllten gesetzlichen Mitteilungspflicht an ein anderes öffentliches Register ergeben (Bundestagsdrucksache 18/11555, S. 128 f.). Soweit Poolvereinbarungen zu den Registerakten des Handelsregisters genommen werden, wird keine gesetzliche bzw. im Handelsgesetzbuch (HGB) verankerte Mitteilungspflicht erfüllt. So ist auch ein Stimmrechtspool in der Regel eine reine Innengesellschaft, die nicht eintragungsfähig ist.

4. Gilt nach Auffassung der Bundesregierung die doppelte Meldepflicht auch für Kommanditgesellschaften mit einer GmbH als Komplementärin?

Wenn ja, warum?

Soweit keine Mitteilungsfiktion in Bezug auf die tatsächlich oder fiktiv wirtschaftlich Berechtigten Anwendung finden kann, muss jede der Gesellschaften ihren gesetzlichen Mitteilungspflichten entsprechen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Kommanditgesellschaft auch Kommanditisten als wirtschaftlich Berechtigte hat und dies dem Handelsregister nicht entnommen werden kann (vgl. § 40 Nummer 5 c) der Handelsregisterverordnung (HRV)), da dort nur die Haftsumme, nicht aber die regelmäßig maßgebliche Pflichteinlage ausgewiesen wird, die von der Haftsumme abweichen kann.

5. Wie begründet die Bundesregierung die Änderung der Auffassung des Bundesverwaltungsamtes zur Meldefiktion bei Kommanditgesellschaften, wonach die im Handelsregister ausgewiesenen Haftsummen von Kommanditisten im Jahr 2018 noch Grundlage der Meldefiktion gemäß § 20 Absatz 2 Satz 1, § 22 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 GwG sein konnten (vgl. FAQ des Bundesverwaltungsamtes vom 15. Januar 2018 unter Nummer II.13 und 19. Juni 2018 unter Nummer II.14), während dies nach den aktualisierten FAQ des Bundesverwaltungsamtes nicht mehr gelten soll (vgl. [https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aufgaben/ZMV/Transparenzregister/Transparenzregister\\_FAQ.pdf;jsessionid=8754844B3A35B3310D343398AFCF8881.intranet241?\\_\\_blob=publicationFile&v=23](https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aufgaben/ZMV/Transparenzregister/Transparenzregister_FAQ.pdf;jsessionid=8754844B3A35B3310D343398AFCF8881.intranet241?__blob=publicationFile&v=23), unter Nummer II.17 und Nummer II.18 der FAQ vom 1. Oktober 2019 und 3. Januar 2020)?

Aus der Handelsregistereintragung ist nicht die von § 3 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 GwG geforderte prozentuale Kapitalbeteiligung der wirtschaftlich Berechtigten von Kommanditgesellschaften sicher erkennbar. Bei Kommanditisten ergibt sich die im Innenverhältnis vereinbarte und für die Beurteilung der wirtschaftlichen Berechtigung maßgebliche Pflichteinlage nicht aus dem Handelsregister. Im Handelsregister wird ausschließlich die Haftsumme i. S. v. § 171 HGB eingetragen. Diese wird im Handelsregister Einlage genannt (siehe § 40 Nummer 5 c) HRV). Die Kapitalbeteiligung des Komplementärs wird ebenfalls nicht in das Handelsregister eingetragen.

6. Vertritt die Bundesregierung nunmehr die Auffassung, dass die Pflicht zur Mitteilung an das Transparenzregister nur dann als erfüllt gilt, wenn die Angaben zu wirtschaftlich Berechtigten aus dem Transparenzregister abrufbar sind, oder wird eine Erfüllung der Transparenzpflicht auch dann angenommen, wenn zur Ermittlung der wirtschaftlich Berechtigten eine Gesamtschau anderer Elemente erforderlich ist (bitte begründen)?

Die Mitteilung an das Transparenzregister kann fingiert werden, wenn sich die Angaben zu den wirtschaftlich Berechtigten nach § 19 Absatz 1 Nummer 1 bis 4 GwG aus einer Gesamtschau der in § 22 Absatz 1 Satz 1 GwG genannten Dokumente und Eintragungen ergeben, sofern diese aus einem Register nach § 20 Absatz 2 Satz 1 GwG elektronisch abrufbar sind (siehe dazu auch die Antwort zu Frage 1).

7. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den durch diese Einschätzung des Bundesverwaltungsamtes entstehenden Zusatzaufwand?
  - a) Wie hoch schätzt sie den Zusatzaufwand für die Verwaltung und registerführenden Stellen?
  - b) Wie hoch schätzt sie den Zusatzaufwand für die betroffenen Unternehmen?

Die Fragen 7 bis 7b werden gemeinsam beantwortet.

Der sich im Zusammenhang mit dem Transparenzregister ergebende Aufwand resultiert nicht aus einer Einschätzung des Bundesverwaltungsamtes, sondern aus der geltenden Rechtslage und den unionsbedingten Transparenzpflichten für die mitteilungspflichtigen Vereinigungen. Das Bundesverwaltungsamt stellt diese Anforderungen lediglich im Rahmen seiner Verwaltungspraxis klar.

8. Wie begründet die Bundesregierung, dass nach den aktualisierten FAQ des Bundesverwaltungsamtes bereits die von natürlichen Personen mittelbar gehaltenen Beteiligungen von über 25 Prozent zu einer wirtschaftlichen Berechtigung führen, wenn die natürliche Person an der Zwischengesellschaft eine Sperrminorität von über 25 Prozent hält?
  - a) Wie begründet die Bundesregierung dies im Lichte der entgegenstehenden Verwaltungsauffassung der BaFin (vgl. Nummer 5.2.2.1 „Mehrstufige Beteiligungsstruktur“ der Auslegungs- und Anwendungshinweise der BaFin, Mai 2020, [https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Auslegungsentscheidung/dl\\_ae\\_auas\\_gw.html](https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Auslegungsentscheidung/dl_ae_auas_gw.html))?
  - b) Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus?
9. Wie begründet die Bundesregierung, dass nach den aktualisierten FAQ des Bundesverwaltungsamtes bereits Zustimmungserfordernisse, Vetorechte, Widerspruchsrechte, Sperrminoritäten oder sonstige Rechte, mittels derer Beschlussfassungen der Haupt- oder Gesellschafterversammlung verhindert werden können (sog. Verhinderungsrechte, vgl. [https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aufgaben/ZMV/Transparenzregister/Transparenzregister\\_FAQ.pdf;jsessionid=8754844B3A35B3310D343398AFCF8881.intranet241?\\_\\_blob=publicationFile&v=23](https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aufgaben/ZMV/Transparenzregister/Transparenzregister_FAQ.pdf;jsessionid=8754844B3A35B3310D343398AFCF8881.intranet241?__blob=publicationFile&v=23)) einen beherrschenden Einfluss begründen können?

Die Fragen 8 und 9 werden gemeinsam beantwortet.

Das Bundesverwaltungsamt hat diese Rechtsansicht konkretisiert und FAQs mit Stand vom 9. Februar 2021 veröffentlicht.

Gesetzliche oder vertraglich vereinbarte Veto- oder Verhinderungsrechte können in Ausnahmefällen zu einem beherrschenden Einfluss i. S. d. § 3 Absatz 2 Satz 4 GwG i. V. m. § 290 Absatz 2 bis 4 HGB führen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die natürliche Person über diese Rechte die (Mutter-)Vereinigung faktisch kontrolliert oder deren Transaktionen letztlich veranlasst. Maßgeblich sind hierbei die Umstände des Einzelfalls. Es wird nicht angenommen, dass jede Art von Vetorecht, das Erreichen einer Sperrminorität oder eine Stimme bei Einstimmigkeit zu einem beherrschenden Einfluss führt.

10. Plant die Bundesregierung eine kritische Überprüfung der vom Bundesverwaltungsamt vertretenen Rechtsauffassungen?
  - a) Wenn ja, wann?
  - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 10 bis 10b werden gemeinsam beantwortet.

Das Bundesministerium der Finanzen steht in fortlaufendem Austausch mit dem Bundesverwaltungsamt, wobei auch die Inhalte und Hinweise zum Transparenzregister auf der Website des Bundesverwaltungsamtes einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden.





